C/2024/6828

29.11.2024 г.

ПРЕПОРЪКА НА СЪВЕТА

от 21 октомври 2024 година

относно икономическата, бюджетната, трудовата и структурната политика на Полша

(C/2024/6828)

СЪВЕТЪТ НА ЕВРОПЕЙСКИЯ СЪЮЗ,

като взе предвид Договора за функционирането на Европейския съюз, и по-специално член 121, параграф 2 и член 148, параграф 4 от него,

като взе предвид Регламент (ЕС) 2024/1263 на Европейския парламент и на Съвета от 29 април 2024 г. за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение и за отмяна на Регламент (ЕО) № 1466/97 на Съвета ([1]), и по-специално член 3, параграф 3 от него,

като взе предвид препоръката на Европейската комисия,

като взе предвид резолюциите на Европейския парламент,

като взе предвид заключенията на Европейския съвет,

като взе предвид становището на Комитета по заетостта,

като взе предвид становището на Икономическия и финансов комитет,

като взе предвид становището на Комитета за социална закрила,

като взе предвид становището на Комитета за икономическа политика,

като има предвид, че:

(1) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета ([2]), с който бе създаден Механизмът за възстановяване и устойчивост („Механизмът“), влезе в сила на 19 февруари 2021 г. По линия на Механизма се предоставя финансова подкрепа на държавите членки за осъществяването на реформи и инвестиции, водещи до фискален стимул, финансиран от Съюза. В съответствие с приоритетите на европейския семестър за координация на икономическите политики Механизмът спомага за постигането на икономическо и социално възстановяване и за изпълнението на устойчиви реформи и инвестиции, по-специално реформи и инвестиции за насърчаването на екологичния и цифровия преход и за укрепването на устойчивостта на икономиките на държавите членки. Механизмът също така спомага за укрепването на публичните финанси и за стимулирането на растежа и създаването на работни места в средносрочен и дългосрочен план, за подобряването на териториалното сближаване в рамките на Съюза и за подкрепата на непрекъснатото прилагане на Европейския стълб на социалните права.

(2) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета ([3]) („Регламентът REPowerEU“), приет на 27 февруари 2023 г., има за цел постепенното премахване на зависимостта на Съюза от вноса на руски изкопаеми горива. Това ще спомогне за постигането на енергийна сигурност и диверсификация на енергийните доставки на Съюза, като същевременно ще увеличи използването на възобновяеми енергийни източници, капацитета за съхранение на енергия и енергийната ефективност. Полша добави нова глава за REPowerEU към своя национален план за възстановяване и устойчивост, за да финансира ключови реформи и инвестиции, които ще спомогнат за постигането на целите на REPowerEU.

([1]) ОВ L, 2024/1263, 30.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/1263/oj.

([2]) Регламент (ЕС) 2021/241 на Европейския парламент и на Съвета от 12 февруари 2021 г. за създаване на Механизъм за възстановяване и устойчивост (ОВ L 57, 18.2.2021 г., стр. 17, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/241/oj).

([3]) Регламент (ЕС) 2023/435 на Европейския парламент и на Съвета от 27 февруари 2023 г. за изменение на Регламент (ЕС) 2021/241 във връзка с главите за REPowerEU в плановете за възстановяване и устойчивост и за изменение на регламенти (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) 2021/1060 и (ЕС) 2021/1755 и Директива 2003/87/ЕО (ОВ L 63, 28.2.2023 г., стр. 1, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2023/435/oj).

(3) На 16 март 2023 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Дългосрочна конкурентоспособност на ЕС: перспективи след 2030 г.“, за да осигури информация за политическите решения и да се създадат рамкови условия за увеличаване на растежа. Съобщението е структурирано около девет взаимно подсилващи се движещи сили в областта на конкурентоспособността. Сред тези движещи сили достъпът до частен капитал, научните изследвания и иновациите, образованието и уменията и функциониращият единен пазар се открояват като основни приоритети на политиката за реформи и инвестиции с цел справяне с настоящите предизвикателства, свързани с производителността, както и за изграждане на дългосрочна конкурентоспособност на Съюза и неговите държави членки. На 14 февруари 2024 г. Комисията публикува съобщение, озаглавено „Годишен доклад от 2024 г. за единния пазар и конкурентоспособността“. В съобщението се описват подробно конкурентните предимства на европейския единен пазар и предизвикателствата пред него, като се проследява годишното развитие в съответствие с установените девет движещи сили на конкурентоспособността.

(4) На 21 ноември 2023 г. Комисията прие годишния обзор на устойчивия растеж за 2024 г., с което постави началото на европейския семестър за координация на икономическите политики за 2024 г. На 22 март 2024 г. Европейският съвет одобри приоритетите на обзора на устойчивия растеж за 2024 г. във връзка с четирите измерения на конкурентоспособната устойчивост. На 21 ноември 2023 г. въз основа на Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета ([4]) Комисията прие и доклада за механизма за предупреждение за 2024 г., в който не посочи Полша като една от държавите членки, които могат да бъдат засегнати или за които може да съществува риск да бъдат засегнати от дисбаланси и за които ще е необходим задълбочен преглед. Комисията прие и препоръка за препоръка на Съвета относно икономическата политика на еврозоната, както и предложение за съвместния доклад за заетостта за 2024 г., в който се анализира прилагането на насоките за заетостта и принципите на Европейския стълб на социалните права. Съветът прие Препоръката относно икономическата политика на еврозоната ([5]) („Препоръка от 2024 г. относно еврозоната“) на 12 април 2024 г. и съвместния доклад за заетостта на 11 март 2024 г.

(5) На 30 април 2024 г. влезе в сила новата рамка на Съюза за икономическо управление. Рамката включва новия Регламент (ЕС) 2024/1263 за ефективна координация на икономическите политики и за многостранно бюджетно наблюдение, изменения Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета ([6]) за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит и изменената Директива 2011/85/ЕС на Съвета ([7]) относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки. Целите на новата рамка за икономическо управление са насърчаване на стабилни и устойчиви публични финанси, устойчив и приобщаващ растеж и устойчивост чрез реформи и инвестиции и предотвратяване на прекомерни бюджетни дефицити. С новата рамка за икономическо управление се насърчава също националната ангажираност и се поставя по-силен акцент в средносрочен план, наред с по-ефективно и по-съгласувано прилагане. Всяка държава членка трябва да представи на Съвета и на Комисията национален средносрочен фискално-структурен план. Националният средносрочен фискално-структурен план съдържа фискалните ангажименти, ангажиментите за реформи и ангажиментите за инвестиции на държавата членка, които обхващат период на планиране от 4 или 5 години в зависимост от редовната продължителност на мандата на законодателния орган в съответната държава. Планът за нетните разходи ([8]) в националните средносрочни фискално-структурни планове трябва да спазва изискванията на Регламент (ЕС) 2024/1263, в това число изискванията консолидираният държавен дълг да следва правдоподобно низходяща тенденция до края на периода на корекция или да остане на разумни равнища под 60 % от брутния вътрешен продукт (БВП), а дефицитът по консолидирания държавен бюджет да бъде сведен и/или поддържан под референтната стойност по Договора от 3 % от БВП в средносрочен план. Когато държава членка поеме ангажимент да изпълни съответен набор от реформи и инвестиции в съответствие с критериите, посочени в Регламент (ЕС) 2024/1263, периодът на корекция може да бъде удължен с най-много 3 години. За да подпомогне изготвянето на тези национални средносрочни фискално-структурни планове, на 21 юни 2024 г. Комисията публикува насоки относно информацията, която трябва да бъде предоставена от държавите членки в техните национални средносрочни фискално-структурни планове и в техните годишни доклади за напредъка. В съответствие с членове 5 и 36 от Регламент (ЕС) 2024/1263 Комисията предаде на държавите членки референтни траектории и техническа информация по целесъобразност. Държавите членки трябва да представят своите национални средносрочни фискално-структурни планове до 20 септември 2024 г., освен ако държавата членка и Комисията не се споразумеят да удължат този срок в разумни граници. В съответствие с националните си правни рамки държавите членки могат да обсъждат своите проекти на средносрочни

([4]) Регламент (ЕС) № 1176/2011 на Европейския парламент и на Съвета от 16 ноември 2011 г. относно предотвратяването и коригирането на макроикономическите дисбаланси (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 25, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2011/1176/oj).

([5]) Препоръка на Съвета от 12 април 2024 г. относно икономическата политика на еврозоната (ОВ C, C/2024/2807, 23.4.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/C/2024/2807/oj).

([6]) Регламент (ЕО) № 1467/97 на Съвета от 7 юли 1997 г. за ускоряване и изясняване на прилагането на процедурата при прекомерен дефицит (ОВ L 209, 2.8.1997 г., стр. 6, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/1997/1467/oj).

([7]) Директива 2011/85/ЕС на Съвета от 8 ноември 2011 г. относно изискванията за бюджетните рамки на държавите членки (ОВ L 306, 23.11.2011 г., стр. 41, ELI: http://data.europa.eu/eli/dir/2011/85/oj).

([8]) Нетни разходи съгласно определението в член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263: „нетни разходи“ означава публичните разходи след приспадане на i) разходите за лихви, ii) дискреционните мерки по отношение на приходите, iii) разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, iv) националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, v) цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица и vi) еднократните и други временни мерки.

планове с националните си парламенти, да поискат от независимите фискални институции да издадат становище и да проведат консултации със социалните партньори и други заинтересовани страни на национално равнище.

(6) През 2024 г. европейският семестър за координация на икономическите политики продължава да се развива в съответствие с прилагането на Механизма. Пълното изпълнение на плановете за възстановяване и устойчивост продължава да е от съществено значение за изпълнението на приоритетите на политиката в рамките на европейския семестър, тъй като плановете спомагат за ефективното справяне с всички или значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за всяка държава препоръки, отправени през последните години. Специфичните за всяка държава препоръки за 2019 г., 2020 г., 2022 г. и 2023 г. продължават да бъдат еднакво актуални за плановете за възстановяване и устойчивост, които бяха преразгледани, актуализирани или изменени в съответствие с членове 14, 18 и 21 от Регламент (ЕС) 2021/241.

(7) На 3 май 2021 г. Полша представи на Комисията своя национален план за възстановяване и устойчивост в съответствие с член 18, параграф 1 от Регламент (ЕС) 2021/241. Съгласно член 19 от Регламент (ЕС) 2021/241 Комисията оцени целесъобразността, ефективността, ефикасността и съгласуваността на плана за възстановяване и устойчивост в съответствие с насоките за оценка в приложение V към посочения регламент. На 17 юни 2022 г. Съветът прие своето решение за изпълнение за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша ([9]), който бе изменен на 8 декември 2023 г. съгласно член 18, параграф 2 от Регламент (ЕС) 2021/241 за актуализиране на максималното финансово участие за безвъзмездна финансова подкрепа, както и за да бъде включена главата за REPowerEU ([10]). Отпускането на траншовете зависи от приемането на решение на Комисията, взето в съответствие с член 24, параграф 5 от Регламент (ЕС) 2021/241, в което се посочва, че Полша е изпълнила задоволително съответните ключови етапи и цели, определени в решението за изпълнение на Съвета. Задоволителното изпълнение предполага, че постигането на предходните ключови етапи и цели е запазено.

(8) На 19 юни 2024 г. Комисията публикува доклада за Полша за 2024 г. В него беше оценен напредъкът на Полша в изпълнението на съответните специфични за държавата препоръки, приети от Съвета в периода 2019 — 2023 г., и беше направен преглед на изпълнението от страна на Полша на плана за възстановяване и устойчивост. Въз основа на този анализ в доклада за държавата бяха посочени пропуски по отношение на предизвикателствата, които не са разгледани или са само частично разгледани в плана за възстановяване и устойчивост, както и по отношение на новите и нововъзникващите предизвикателства. В него бяха оценени също напредъкът на Полша при прилагането на Европейския стълб на социалните права и постигането на водещите цели на Съюза в областта на заетостта, уменията и намаляването на бедността, както и напредъкът в постигането на целите на Обединените нации за устойчиво развитие.

(9) В съответствие с данните, потвърдени от Евростат, дефицитът по консолидирания държавен бюджет на Полша се е повишил от 3,4 % от БВП през 2022 г. на 5,1 % през 2023 г., докато консолидираният държавен дълг е нараснал от 49,2 % от БВП в края на 2022 г. на 49,6 % в края на 2023 г. Както бе обявено в съобщението на Комисията от 8 март 2023 г., озаглавено „Насоки за фискалната политика за 2024 г.“, Комисията предприема първата стъпка за откриване на основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит въз основа на данните за резултатите за 2023 г. в съответствие с действащите правни разпоредби. На 19 юни 2024 г. Комисията публикува доклад, изготвен в съответствие с член 126, параграф 3 от Договора. В този доклад се прави оценка на състоянието на бюджета на Полша, тъй като нейният дефицит по консолидирания държавен бюджет през 2023 г. надхвърля референтната стойност по Договора от 3 % от БВП. В доклада се заключава, че с оглед на тази оценка и след като разгледа становището на Икономическия и финансов комитет, изготвено съгласно член 126, параграф 4 от Договора, Комисията възнамерява да предложи през юли 2024 г. откриване на процедура при прекомерен дефицит за Полша, като предложи на Съвета да приеме решение съгласно член 126, параграф 6 от Договора за установяване на наличието на прекомерен дефицит в Полша.

(10) На 12 юли 2022 г. Съветът препоръча ([11]) Полша да предприеме действия, за да гарантира, че през 2023 г. растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи е в съответствие с като цяло неутрална позиция на фискалната политика ([12]), като се вземе предвид продължаващата временна и целенасочена подкрепа за най-уязвимите на покачването на цените на енергията домакинства и предприятия и за хората, бягащи от Украйна. В

([9]) ST 9728/22 INIT; ST 9728/22 ADD 1.

([10]) Решение за изпълнение на Съвета от 8 декември 2023 г. за изменение на Решение за изпълнение от 17 юни 2022 г. за одобряване на оценката на плана за възстановяване и устойчивост на Полша (ST 15835/23 INIT; ST 15835/23 ADD 1).

([11]) Препоръка на Съвета от 12 юли 2022 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2022 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2022 г. (ОВ C 334, 1.9.2022 г., стр. 171).

([12]) Въз основа на прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. средносрочният потенциален растеж на производството на Полша през 2023 г., който се използва за измерване на фискалната позиция, се оценява на 14,5 % в номинално изражение въз основа на 10-годишния среден реален потенциален темп на растеж и дефлатора на БВП от 2023 г.

същото време на Полша беше препоръчано да има готовност да адаптира текущите разходи към променящата се ситуация. На Полша беше препоръчано също да увеличи публичните инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като вземе предвид инициативата REPowerEU, включително чрез използване на Механизма и други фондове на Съюза. Според оценките на Комисията през 2023 г. фискалната позиция ([13]) е била експанзионистична — с 0,8 % от БВП, в условията на висока инфлация. Растежът на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (след приспадане на дискреционните мерки по отношение на приходите) през 2023 г. осигури като цяло неутрален принос от 0,0 % от БВП към фискалната позиция, което е в съответствие с препоръката на Съвета от 12 юли 2022 г. Като цяло неутралният принос на финансираните на национално равнище първични текущи разходи се дължи на намаление с 1,2 процентни пункта на разходите за извънредни мерки за подкрепа (целеви и нецелеви) за домакинствата и предприятията в отговор на покачването на цените на енергията. Основните двигатели на растежа на финансираните на национално равнище първични текущи разходи (без мерките по отношение на приходите) бяха увеличенията на заплатите и пенсиите в публичния сектор. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства по Механизма и други фондове на Съюза, възлязоха на 1,5 % от БВП през 2023 г. Финансираните на национално равнище инвестиции възлязоха на 3,8 % от БВП през 2023 г., с годишно увеличение от 0,8 процентни пункта спрямо 2022 г. Полша финансира допълнителни инвестиции чрез Механизма и други фондове на Съюза и запази инвестициите, финансирани на национално равнище. Полша финансира публични инвестиции за екологичния и цифровия преход, както и за енергийната сигурност, като например подкрепа за преносните и разпределителните мрежи и внедряването на възобновяеми енергийни източници, за разположени в морето вятърни инсталации и за енергоспестяващо саниране на сгради и екологосъобразна и интелигентна мобилност. Тези публични инвестиции са финансирани от Механизма и други фондове на Съюза.

(11) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда реалният БВП да нарасне с 2,8 % през 2024 г. и с 3,4 % през 2025 г., а инфлацията, измерена с хармонизирания индекс на потребителските цени (ХИПЦ), да бъде 4,3 % през 2024 г. и 4,2 % през 2025 г.

(12) В прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 5,4 % от БВП през 2024 г., а съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 53,7 % до края на 2024 г. Увеличението на дефицита през 2024 г. отразява главно високите разходи за отбрана, увеличението на заплатите в публичния сектор и новите социални плащания. Според оценките на Комисията фискалната позиция се очаква да бъде експанзионистична — с 2,4 % от БВП през 2024 г.

(13) Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. разходи в размер на 1,0 % от БВП се очаква да бъдат финансирани с безвъзмездна подкрепа („безвъзмездни средства“) от Механизма през 2024 г. в сравнение с 0,1 % от БВП през 2023 г. Разходите, финансирани с безвъзмездни средства от Механизма, ще продължат да осигуряват възможност за висококачествени инвестиции и реформи за повишаване на производителността без пряко въздействие върху салдото или дълга по консолидирания държавен бюджет на Полша. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. разходи в размер на 0,9 % от БВП се очаква да бъдат покрити със заеми от Механизма през 2024 г. в сравнение с 0 % от БВП през 2023 г.

(14) На 14 юли 2023 г. Съветът препоръча ([14]) на Полша да гарантира разумна фискална политика, по-специално като ограничи номиналното увеличение на финансираните на национално равнище нетни първични разходи ([15]) през 2024 г. до не повече от 7,8 %. Когато изпълняваха своите бюджети за 2023 г. и изготвяха своите бюджети за 2024 г., държавите членки бяха приканени да вземат предвид факта, че Комисията ще предложи на Съвета да бъдат открити основани на дефицита процедури при прекомерен дефицит въз основа на данните за резултатите за 2023 г. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните първични разходи на Полша, финансирани на национално равнище, се очаква да се увеличат с 12,8 % през 2024 г., което е над препоръчания максимален темп на растеж. Това превишение на разходите над препоръчания максимален темп на растеж на нетните първични разходи, финансирани на национално равнище, съответства на 2,0 % от БВП през 2024 г. Съществува риск това да не съответства на препоръките на Съвета.

(15) Освен това Съветът препоръча на Полша да предприеме действия за постепенно прекратяване на действащите извънредни мерки за енергийна подкрепа, като използва съответните икономии, за да намали бюджетния дефицит възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Съветът препоръча също така, ако нови увеличения на цените на енергията налагат нови или запазване на съществуващи мерки за подкрепа, Полша да гарантира, че такива мерки за подкрепа са насочени към защитата на уязвимите домакинства и предприятия, че са фискално поносими и запазват

([13]) Фискалната позиция се определя като мярка за годишната промяна в основната бюджетна позиция на сектор „Държавно управление“. Нейната цел е да бъде оценен икономическият импулс, даден от фискалните политики — както тези, които са финансирани на национално равнище, така и тези, които се финансират от бюджета на Съюза. Фискалната позиция се измерва като разликата между i) средносрочния потенциален растеж и ii) промяната в първичните разходи без дискреционните мерки по отношение на приходите (и с изключение на свързаните с кризата с COVID-19 временни извънредни мерки), включително разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма и други фондове на Съюза. Отрицателният знак на показателя показва експанзионистична фискална политика, докато положителният знак на показателя показва рестриктивна фискална политика.

([14]) Препоръка на Съвета от 14 юли 2023 г. относно националната програма за реформи на Полша за 2023 г. и съдържаща становище на Съвета относно програмата за конвергенция на Полша за 2023 г. (ОВ C 312, 1.9.2023 г., стр. 197).

([15]) Нетните първични разходи се определят като финансирани на национално равнище разходи след приспадане на i) дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) разходите за лихви, iii) цикличните разходи за безработица и iv) еднократните и други временни мерки.

стимулите за икономии на енергия. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. нетните бюджетни разходи ([16]) за извънредни мерки за енергийна подкрепа се оценяват на 0,6 % от БВП през 2023 г. и се очаква да бъдат 0,5 % през 2024 г. и по-малко от 0,1 % през 2025 г. По-специално се очаква, че схемите за замразяване на цените на електроенергията и природния газ ще останат в сила до юни 2024 г., докато ценовите тавани се очаква да останат в сила до края на 2024 г. за електроенергията и газа и до юни 2025 г. за централното отопление ([17]). Ако съответните икономии се използват за намаляване на бюджетния дефицит, както се препоръчва от Съвета, тези прогнози ще доведат до фискална корекция от 0,2 % от БВП през 2024 г., докато финансираните на национално равнище нетни първични разходи ([18]) имат експанзионистичен принос към фискалната позиция от 2,0 % от БВП през същата година. Не се предвижда извънредните мерки за енергийна подкрепа да бъдат прекратени възможно най-скоро през 2023 г. и 2024 г. Съществува риск това да не съответства на препоръките на Съвета. Освен това не се предвижда съответните икономии да бъдат използвани за намаляване на бюджетния дефицит. Съществува риск това също да не съответства на препоръката на Съвета. Бюджетните разходи за извънредните мерки за енергийна подкрепа, насочени към защита на уязвимите домакинства и предприятия, се оценяват на по-малко от 0,1 % от БВП през 2024 г. (0,2 % от БВП през 2023 г.), като всички те запазват ценовия сигнал за намаляване на потреблението на енергия и повишаване на енергийната ефективност.

(16) Съветът препоръча на Полша също така да запази финансираните на национално равнище публични инвестиции и да гарантира, че безвъзмездните средства от Механизма и други фондове на Съюза се усвояват ефективно, по-специално с цел насърчаване на екологичния и цифровия преход. Според прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. финансираните на национално равнище публични инвестиции се очаква да се увеличат от 3,8 % от БВП през 2023 г. до 4,0 % от БВП през 2024 г. Това е в съответствие с препоръките на Съвета. На свой ред, публичните разходи, финансирани с приходи от фондовете на Съюза, включително безвъзмездни средства по Механизма, се очаква да нараснат от 1,5 % от БВП през 2023 г. до 1,9 % от БВП през 2024 г.

(17) Въз основа на мерките на политиката, известни към крайната дата на изготвяне на прогнозата, и при условие че политиката остане непроменена, в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. се предвижда бюджетен дефицит от 4,6 % от БВП през 2025 г. Намаляването на дефицита през 2025 г. отразява главно цикличния подем и изтичането на срока на действие на мерките за енергийна подкрепа. Съотношението на консолидирания държавен дълг към БВП се очаква да нарасне до 57,7 % до края на 2025 г. Настрана от високите дефицити, увеличението на съотношението на дълга към БВП се дължи и на големите предварителни плащания в брой за инвестиции във военно оборудване.

(18) Социалните обезщетения все още са до голяма степен нецелеви и не зависят от доходите на равнище домакинство. Това води до система за социално подпомагане с ограничен преразпределителен капацитет. През 2023 г. универсалните детски надбавки бяха значително увеличени, а 13-ата пенсия беше запазена. В бюджетните документи може да се подобри прозрачността по отношение на текущите и планираните инвестиции. Липсва интегриран и всеобхватен обзор на текущите инвестиции и техните източници на финансиране, включително извънбюджетните фондове и държавните предприятия. При все че е налична в различна степен, тази информация е разпръсната в разни документи, като например многогодишните инвестиционни програми и финансовите планове на държавните предприятия или на извънбюджетните фондове. Процедурите за оценка и подбор на публични инвестиционни проекти и за извършване на последващи прегледи са слаби. Стандартизирани методики за оценка на проекти съществуват само за инвестиции, финансирани от Съюза, а биха могли да се прилагат за всички значителни инвестиции, които са държавно финансирани. Процедурите за подбор на проекти се различават в различните министерства и се основават на вида на проекта и източника на финансиране. Няма стандартни критерии за подбор и приоритизиране на проектите на равнище централно държавно управление.

(19) Полша е една от най-бързо застаряващите държави в Съюза и дългосрочните демографски тенденции ще окажат въздействие върху пенсионната ѝ система. Продължаващото повишаване на ефективната пенсионна възраст чрез осигуряване на високо участие на пазара на труда на по-възрастните работници е от решаващо значение за икономическия растеж и адекватността на бъдещите пенсии. Прогнозите в доклада за застаряването от 2024 г. предполагат за Полша втория по големина спад в адекватността, измерен като отношение между средната пенсия и средната брутна заплата при пенсиониране. Ако коефициентът на адекватност се задържи близо до настоящото равнище, това би увеличило публичните разходи с 4,6 процентни пункта от БВП до 2070 г. Пенсионните обезщетения за земеделските стопани до голяма степен се субсидират от държавата, като възлизат на 0,6 % от БВП през 2023 г., а методът за изчисляване на събраните осигурителни вноски не насърчава преминаването към общата пенсионна схема, което възпрепятства междусекторната трудова мобилност. При все че Полша изпълни една

([16]) Стойността представлява равнището на годишните бюджетни разходи за тези мерки, включително приходите и разходите, и когато е приложимо, след приспадане на приходите от данъци върху извънредните печалби на доставчиците на енергия.

([17]) Мерките, които според Полша остават в сила до края на 2024 г., по принцип се приемат в прогнозата на Комисията от пролетта на 2024 г. като имащи отражение върху бюджета и през 2025 г.

([18]) Този принос се измерва като промяната в първичните разходи на сектор „Държавно управление“, след приспадане на: i) допълнителното въздействие върху бюджета на дискреционните мерки по отношение на приходите, ii) еднократните разходи, iii) цикличните разходи за безработица, както и iv) разходите, финансирани с безвъзмездна подкрепа (безвъзмездни средства) от Механизма и други фондове на Съюза, спрямо средносрочния (10-годишен) среден темп на растеж на потенциалния номинален БВП, изразен като съотношение към номиналния БВП.

целенасочена мярка в своя план за възстановяване и устойчивост, с която да се насърчи работата след законоустановената пенсионна възраст, ще са необходими допълнителни усилия за справяне с предизвикателството, свързано с бъдещата адекватност и устойчивост на пенсиите.

(20) В съответствие с член 19, параграф 3, буква б) от Регламент (ЕС) 2021/241 и критерий 2.2 от приложение V към него планът за възстановяване и устойчивост включва широк набор от взаимно подсилващи се реформи и инвестиции, които трябва да бъдат изпълнени до 2026 г. Очаква се тези реформи и инвестиции да спомогнат за ефективното справяне с всички или със значителна част от предизвикателствата, посочени в съответните специфични за държавата препоръки. В този кратък срок бързото и ефективно изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително на главата за REPowerEU, е от съществено значение за повишаване на дългосрочната конкурентоспособност на Полша по време на екологичния и цифровия преход, като същевременно се гарантира социална справедливост. За да бъдат изпълнени ангажиментите по плана за възстановяване и устойчивост до август 2026 г., от съществено значение е Полша да продължи изпълнението на реформите и да ускори инвестициите чрез преодоляване на съответните предизвикателства, като същевременно осигури стабилен административен капацитет. Систематичното участие на местните и регионалните органи, социалните партньори, гражданското общество и други съответни заинтересовани страни продължава да бъде от съществено значение, за да се гарантира широка ангажираност за успешното изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост.

(21) Като част от междинния преглед на програмите по линия на политиката на сближаване, в съответствие с член 18 от Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета ([19]) от Полша се изисква да направи преглед на всяка програма по линия на Европейския фонд за регионално развитие (ЕФРР), Европейския социален фонд плюс (ЕСФ+), Кохезионния фонд (КФ) и Фонда за справедлив преход (ФСП) до март 2025 г., като вземе предвид, наред с другото, предизвикателствата, посочени в специфичните за държавата препоръки за 2024 г., както и своя национален план в областта на енергетиката и климата. Този преглед представлява основата за окончателното разпределение на финансирането от Съюза, включено във всяка програма. Полша постигна напредък в прилагането на програмите по линия на политиката на сближаване и Европейския стълб на социалните права, но продължават да съществуват предизвикателства, а регионалните различия между източните региони и останалата част от страната непрекъснато се увеличават. От решаващо значение е да се ускори изпълнението на програмите по линия на политиката на сближаване. Договорените в програмите приоритети продължават да бъдат актуални. Важно е Полша да инвестира в иновационна и интелигентна икономическа трансформация и да засили сътрудничеството между науката и бизнеса. Ускоряването на екологичния преход и преминаването от въглища към други енергийни източници изисква действия, включително разширяване на производството на чиста енергия, увеличаване на инвестициите в производството на технология за нулеви нетни емисии, намаляване на потреблението на енергия и намаляване на замърсяването на въздуха. Важно е да се инвестира в цифрови и екологични умения. Все още е приоритет да се преодолеят териториалните различия в достъпа до качествени и финансово приемливи грижи за деца. При извършването на междинния преглед на програмите по линия на политиката на сближаване следва да се обърне допълнително внимание на инвестициите в системата за подкрепа на граждани на държави извън Съюза и на възможностите за подкрепа на тяхната интеграция по всеобхватен начин, тъй като Полша преживя безпрецедентен приток на бежанци от Украйна. Полша би могла също така да използва платформата за стратегически технологии за Европа, създадена с Регламент (ЕС) 2024/795 на Европейския парламент и на Съвета ([20]), за да подкрепи трансформацията на своята икономика, особено по отношение на чистите технологии с ефективно използване на ресурсите.

(22) Освен икономическите и социалните предизвикателства, за които са предвидени действия по плана за възстановяване и устойчивост и други фондове на Съюза, Полша е изправена пред няколко допълнителни предизвикателства, свързани с недостига на работна ръка, цифровизацията на предприятията, обществените поръчки, топлофикацията и управлението на водите.

(23) Недостигът на работна ръка подкопава конкурентоспособността на икономиката на Полша. През 2023 г. 66 % от полските работодатели съобщават за трудности при попълването на отворени позиции, в сравнение със 75 % от работодателите в световен мащаб, които съобщават за трудности при намирането на талантите, от които се нуждаят. Ето защо е от решаващо значение да се увеличи участието на пазара на труда сред групите с най-ниски равнища на заетост, като например хората с увреждания (разликата в заетостта на хората с увреждания е 31,3 процентни пункта през 2022 г., което е много над средното за Съюза равнище от 21,4 процентни пункта) или жените (през 2023 г. разликата в заетостта между мъжете и жените в Полша е средно 11,8 процентни пункта, както и 23,3 процентни пункта при хората на възраст 55 — 64 години). Полша не напредва към целта на Съюза за 2030 г. за 51,7 % участие в учене за възрастни, което понастоящем е 20,3 %, като така се възпрепятства преходът към трудоемки сектори чрез преквалификация и повишаване на квалификацията. В същото време системата за дългосрочни грижи

([19]) Регламент (ЕС) 2021/1060 на Европейския парламент и на Съвета от 24 юни 2021 г. за установяване на общоприложимите разпоредби за Европейския фонд за регионално развитие, Европейския социален фонд плюс, Кохезионния фонд, Фонда за справедлив преход и Европейския фонд за морско дело, рибарство и аквакултури, както и на финансовите правила за тях и за фонд „Убежище, миграция и интеграция“, фонд „Вътрешна сигурност“ и Инструмента за финансова подкрепа за управлението на границите и визовата политика (ОВ L 231, 30.6.2021 г., стр. 159, ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2021/1060/oj).

([20]) Регламент (ЕС) 2024/795 на Европейския парламент и на Съвета от 29 февруари 2024 г. за създаване на платформата за стратегически технологии за Европа (STEP) и за изменение на Директива 2003/87/ЕО и на регламенти (ЕС) 2021/1058, (ЕС) 2021/1056, (ЕС) 2021/1057, (ЕС) № 1303/2013, (ЕС) № 223/2014, (ЕС) 2021/1060, (ЕС) 2021/523, (ЕС) 2021/695, (ЕС) 2021/697 и (ЕС) 2021/241 (ОВ L, 2024/795, 29.2.2024 г., ELI: http://data.europa.eu/eli/reg/2024/795/oj).

е недостатъчно развита и продължава да разчита на семействата, по-специално на жените, и на други лица, полагащи непрофесионални грижи. Покритието на професионални грижи в домашни условия е ниско — 13 % от хората на възраст 65 и повече години, нуждаещи се от такива грижи, ги получават, което е доста под средното за Съюза (30 % през 2022 г.), докато нуждите нарастват бързо със застаряването на населението. Делът на населението на възраст 65 и повече години се очаква да достигне 21,9 % през 2030 г. и 29,1 % през 2050 г. Насърчаването на по-висока икономическа активност на лицата, полагащи непрофесионални грижи, предимно жени, като се подобри достъпът до дългосрочни грижи в домашни условия или в рамките на общността, може да увеличи участието на пазара на труда.

(24) Системата за възлагане на обществени поръчки все още страда от малкия брой на дружествата, подаващи оферти. Това води до висок дял на единствени оферти, останал на изключително високо равнище в продължение на години (54 % през 2023 г. и над 50 % през последните 5 години). Въпреки очакванията, Законът за обществените поръчки, който влезе в сила през януари 2021 г., не отстрани незабавно основните слабости. Това изисква солиден и всеобхватен анализ на първопричините за трайния и влошаващ се проблем с ниската конкуренция в областта на обществените поръчки. По-нататъшното укрепване на цифровизацията на процеса на възлагане на обществени поръчки, както и доразвиването на предлаганите обучения за малки и средни предприятия (МСП) могат да помогнат за справяне с тези предизвикателства.

(25) Полша възнамерява да подобри резултатите си в цифровия преход и да увеличи приноса си за постигането на целите на цифровото десетилетие на Съюза. При все че е постигнат напредък в цифровизацията на обществените услуги, Полша изостава в областта на цифровизацията на предприятията. Делът на полските МСП, които имат поне основно равнище на цифров интензитет, е 50 %, което е под средното за Съюза равнище от 57,7 % (като целта на Съюза за 2030 г. е 90 %). Само 24,7 % от дружествата предоставят специално обучение в областта на ИКТ на своите служители, които в резултат на това имат ниски равнища на цифрови умения. За да укрепи потенциала за растеж на своята икономика и да стимулира частните инвестиции, Полша следва да улесни достъпа до модерни технологии, особено за МСП, и да стимулира екосистемите за стартиращи предприятия чрез подобряване на достъпа до обучение, предоставяне на техническа и финансова подкрепа и насърчаване на трансфера на знания.

(26) През последното десетилетие крайното потребление на енергия в Полша показва тенденция към нарастване. През 2022 г. то е било с 14,5 % по-високо, отколкото през 2013 г., докато в Съюза като цяло е намаляло с 5,5 %. Ако траекторията от последните 6 години продължи, Полша ще надхвърли целта си за енергийна ефективност с 28 %. По-специално топлофикационните системи осигуряват топлинна енергия за 42 % от населението, но продължават да са силно зависими от въглищата, като същевременно все още предстои да бъде предложен ясен път за декарбонизация със силен акцент върху енергийната ефективност. Докато настоящите политики предвиждат преминаване към природен газ и биомаса, трябва да се очертае траектория на декарбонизация, в която приоритет имат енергийната ефективност, устойчивите възобновяеми източници на топлинна енергия и използването на отпадна топлина. Полша е въвела набор от национални политики за насърчаване на саниране на жилищни сгради, включително големи схеми за субсидиране, финансирани по плана за възстановяване и устойчивост. Тези политики обаче трябва да бъдат допълнително укрепени и приведени в съответствие с целите на Съюза в областта на климата за 2030 г. Поради това са необходими целенасочени действия за намаляване на въглеродните емисии от сградите със специален акцент върху подобряването на енергийната ефективност и декарбонизацията на топлофикацията.

(27) Полша е изправена пред предизвикателства, свързан и с адаптирането към изменението на климата, например по отношение на рисковете от суша и наводнения. Планът за възстановяване и устойчивост включва мерки за подобряване на задържането на вода в селските райони, но други национални политики в областта на селското стопанство, горското стопанство и управлението на водите все още не са адаптирани за справяне с климатичните рискове и въздействия. По-добра съгласуваност на политиките би могла да се постигне чрез по-тясна координация между различните институции, отговарящи за съответните политики. Това би могло да спомогне за прилагането на устойчиви решения, като например природосъобразни решения за адаптиране с цел увеличаване на водоснабдяването и адаптиране към изменението на климата, като същевременно ще бъде от полза за дългосрочната устойчивост на селското стопанство и други сектори, които разчитат на екосистемни услуги,

ПРЕПОРЪЧВА на Полша да предприеме през 2024 г. и 2025 г. следните действия:

1. Да представи своевременно средносрочния фискално-структурен план. В съответствие с изискванията на реформирания Пакт за стабилност и растеж да ограничи растежа на нетните разходи ([21]) през 2025 г. до равнище, съобразено, наред с другото, с намаляването на дефицита по консолидирания държавен бюджет към референтната стойност по Договора от 3 % от БВП и поддържането на разумно равнище на консолидирания държавен дълг в средносрочен план. Да подобри ефективността на публичните разходи, включително чрез подобрена насоченост на социалните обезщетения, както

([21]) Съгласно член 2, точка 2 от Регламент (ЕС) 2024/1263 „нетни разходи“ означава публичните разходи след приспадане на разходите за лихви, дискреционните мерки по отношение на приходите, разходите по програми на Съюза, изцяло покрити от приходи от фондове на Съюза, националните разходи за съфинансиране на програми, финансирани от Съюза, цикличните елементи на разходите за обезщетения за безработица, както и еднократните и други временни мерки.

и по-голяма прозрачност при инвестиционното планиране и по-широко използване на стандартизирани процедури за оценка и подбор на проекти. Да гарантира адекватността на бъдещите пенсионни обезщетения и да укрепи устойчивостта на пенсионната система, включително чрез предприемането на мерки във връзка с ефективната възраст на пенсиониране и извършването на реформа на преференциалните пенсионни схеми.

2. Да укрепи административния капацитет за управление на плана за възстановяване и устойчивост, да ускори инвестициите и да запази импулса в изпълнението на реформите. Да преодолее съответните предизвикателства, за да даде възможност за непрекъснато, бързо и ефективно изпълнение на плана за възстановяване и устойчивост, включително главата за REPowerEU, като осигури приключването на реформите и инвестициите до август 2026 г. Да ускори изпълнението на програмите по линия на политиката на сближаване. В контекста на средносрочния преглед на тези програми да продължи да се съсредоточава върху договорените приоритети, при което да предприеме действия за по-добра подкрепа и интегриране на граждани на държави извън Съюза, като същевременно вземе предвид възможностите, предоставени от инициативата „Платформа за стратегически технологии за Европа“, за подобряване на конкурентоспособността.

3. Да предприеме стъпки за увеличаване на участието на групите в неравностойно положение на пазара на труда, включително чрез подобряване на качеството и достъпа до професионални дългосрочни грижи в домашни условия или в рамките на общността. Да насърчи конкуренцията в процедурите за възлагане на обществени поръчки, като направи тези процедури по-ефективни и не толкова тромави, особено за МСП. Да оказва подкрепа на частните инвестиции чрез насърчаване на цифровизацията на дружествата.

4. Да предприеме мерки за ускоряване на постепенното премахване на изкопаемите горива в сектора на топлофикацията чрез преминаване към енергия от възобновяеми източници. Да подобри политиките, свързани с опазването и устойчивото използване на водните ресурси, за да се гарантира дългосрочната устойчивост на отраслите, които разчитат на екосистемни услуги.

Съставено в Люксембург на 21 октомври 2024 година.

За Съвета

Председател

NAGY I.